

Lokaal veiligheidsbeleid in Nederland en België: op zoek naar verschil

Lex Cachet & Ruth Prins

Veiligheid is sinds lang een verantwoordelijkheid van gemeenten. Maar het was tot vrij recent vooral de politie die zich met (sociale) veiligheid bezighield. Lokaal veiligheidsbeleid – als een expliciete verantwoordelijkheid van de gemeente, samen met vele andere partners – is een relatief recent verschijnsel.

In dit artikel wordt de ontwikkeling van het lokale veiligheidsbeleid in Nederland en België, op hoofdlijnen, vergeleken. Bijzondere aandacht gaat uit naar de rol en positie van de gemeente. Wat opvalt is hoezeer de ontwikkelingen in beide landen op elkaar lijken. Zowel in België als in Nederland blijkt de nationale overheid een belangrijke, katalyserende rol te spelen bij het op gang brengen van herkenbaar lokaal veiligheidsbeleid. En in beide landen kost het veel moeite een eind te maken aan de oneigenlijke rol die de politie lange tijd gespeeld heeft; uitvoerend en beleidsmatig. In deze nieuwe bestuurlijke werkelijkheid ziet de gemeente zich voor nieuwe uitdagingen gesteld.

1 Inleiding

De zorg voor veiligheid op lokaal niveau is in veel landen een belangrijk onderdeel van de lokale politieke en bestuurlijke agenda's geworden. Wat ooit een tamelijk onzichtbare en vanzelfsprekende verantwoordelijkheid was van slechts enkele gezagsdragers, is nu een uiterst zichtbaar en vaak sterk gepolitiseerd onderdeel van lokaal bestuur en beleid (Reiner 1985; Hoogenboom 2009). Bij recente gemeenteraadsverkiezingen in Nederland (3 maart 2010) was lokale veiligheid opnieuw een van de belangrijkste issues en niet alleen onder invloed van de PVV (Partij voor de Vrijheid), die immers maar in twee gemeenten mee deed. In België speelde de opkomst van het Vlaams Blok (nu Vlaams Belang) eerder al een rol: 'Meer dan het Pinksterplan van juni '90, plaatste de verkiezingsuitslag van 24 november 1991¹ het veiligheidsthema op de politieke agenda. (...) hoe sindsdien het veiligheidsvraagstuk almaar nadrukkelijker een plaats kreeg in de verkiezingsprogramma's' (Brice de Ruyver in *De Standaard* van 1 december 2001).

Lokale veiligheid is een zo omvangrijke en urgente taak geworden voor de overheid dat keuzen gemaakt (en verantwoord) moeten worden. Daarom is lokaal veiligheidsbeleid in opkomst. Lokaal veiligheidsbeleid heeft van oorsprong in overwegende mate betrekking op sociale veiligheid, zoals criminaliteit en diverse vormen van overlast. Crises en rampen – als Enschede, Volendam, Ghislengien of Halle – zetten vormen van fysieke onveiligheid tijdelijk weer op de kaart, maar hun blij-

1 Op die dag – Zwarte Zondag – won de partij in Antwerpen vanuit het niets 17,7% van de stemmen.

vende invloed op het beleid lijkt niet groot. Fysieke typen veiligheid – verkeer, brand, bouw en woningtoezicht – spelen een bescheiden rol.

Lokaal veiligheidsbeleid omschrijven we als een min of meer weloverwogen en planmatige aanpak van onveiligheid op gemeentelijk niveau. Het terrein waar het beleid zich op richt, is vandaag de dag breed – integraal – en variabel naar tijd en maatschappelijke context. Ook de kring van direct bij het beleid betrokken actoren is breed – een geïntegreerde aanpak – en daarbinnen kan variëren wie als eerste verantwoordelijk is.

We signaleren gedurende de laatste twee decennia in de praktijk van beide landen steeds meer aandacht voor een integrale aanpak van veiligheid (Cachet in: Cachet, De Kimpe, Ponsaers & Ringeling 2008). Binnen deze integrale aanpak staat een brede visie op veiligheid centraal, die aandacht voor zowel sociale als fysieke veiligheid, voor objectieve en subjectieve onveiligheid en voor daadwerkelijke problemen evenals veiligheidsrisico's samenbrengt. Bovendien brengt de aanpak van deze problemen een scala aan organisaties en bijbehorende visies op veiligheidsbeleid samen. Door samenwerking tussen relevante partijen, zoals lokale en nationale autoriteiten, politie, justitie en maatschappelijk middenveld, combineert de integrale veiligheidsaanpak repressie met proactie en preventie tot een evenwichtige benadering.

In dit artikel vergelijken we op hoofdlijnen de ontwikkeling van het lokale veiligheidsbeleid in Nederland en België. Daarbij kijken we in het bijzonder naar de positie van de gemeente en in hoeverre België en Nederland daarin verschillen dan wel overeenkomen. Ons uitgangspunt is dat de politiek-bestuurlijke werkelijkheid van het lokale veiligheidsbeleid niet altijd zonder meer identiek is aan de formeel – in het staats- en bestuursrecht – vastgelegde verantwoordelijkheden (Huberts 2004). Daarom is het de moeite waard te kijken wie wat feitelijk doet of laat, hoe zich dat ontwikkelt in de tijd en hoe het zich verhoudt tot die formele verhoudingen.

Formeel heeft de verantwoordelijkheid voor lokale veiligheid, in zowel België als Nederland, altijd bij het gemeentebestuur – in het bijzonder de burgemeester – gelegen, terwijl de gemeenteraad politieke kaders stelt en controleert. Feitelijk is het echter lange tijd vrijwel exclusief de politie geweest (en op de achtergrond justitie) die de leiding nam bij het zorgen voor lokale veiligheid. Met alle gevolgen van dien; bijvoorbeeld een stevige nadruk op repressie. Pas de afgelopen tien, vijftien jaar komt geleidelijk breder lokaal veiligheidsbeleid tot stand, onder verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur. Maar gemeenten hebben in beide landen nog steeds moeite om echt richting te geven aan het lokale veiligheidsbeleid. Wij zullen, in wat volgt, laten zien dat de kloof tussen feitelijke en formele verantwoordelijkheid voor het lokale veiligheidsbeleid nog steeds aanzienlijk is, maar dat die kloof in het verleden groter is geweest. Ook zullen we laten zien dat de ontwikkelingen in Nederland en België sterk op elkaar lijken, ook al zijn er verschillen. Niet in de laatste plaats qua fasering in de tijd.

2 Nederland

Lokaal veiligheidsbeleid heeft in Nederland, net als elders, een korte historie. Het bestaat amper twee decennia. Nederland is lang gekenmerkt door relatieve rust en een laag niveau van criminaliteit. Veiligheid was, enkele decennia geleden, nauwelijks een issue. Voor zover het al een issue was, was het een zaak van politie, justitie en burgemeester. Die deden (alles) wat gedaan moest worden en dat trok nauwelijks aandacht (Cachet & Van Sluis 2003).

Sinds de tweede helft van de jaren zestig is dit beeld drastisch veranderd. Er was sprake van een snelle toename van ordeproblemen en criminaliteit. De overheid kwam onder druk te staan omdat traditionele vormen van ordehandhaving en criminaliteitsbeheersing niet meer bleken te voldoen. Maar ook omdat de vraag naar handhaving en toezicht al snel de capaciteit van politie en justitie drastisch te boven ging. Het maken van keuzen werd daardoor onvermijdelijk, ook op het terrein van de rechtshandhaving ('t Hart 1994). De noodzaak om keuzen te maken politiseert het tot dan redelijk apolitieke veiligheids- en politiebeleid (Reiner 1985), voor zover er al sprake was van echt beleid.

Hoewel lokaal veiligheidsbeleid, als min of meer zelfstandig en herkenbaar beleid, pas in de loop van de jaren negentig van de grond komt, zijn er vroege voorlopers. De eerste en misschien wel belangrijkste is de Commissie Kleine Criminaliteit (ook wel commissie-Roethof), midden jaren tachtig. Roethof en de zijnen constateerden (Interimrapport 1984) dat politie en justitie de ontwikkeling van wat toen nog kleine criminaliteit heette (en later veelvoorkomende criminaliteit) niet alleen konden beheersen. Alleen in een gezamenlijke inspanning met vele anderen – overheidsorganisaties, maatschappelijke instellingen en burgers – zou het veiligheidsprobleem onder controle te krijgen zijn. Daarmee legden zij de basis voor wat een jaar of tien later integraal veiligheidsbeleid zou gaan heten en dat zelfs toen nog uiterst moeizaam van de grond zou komen.

De rapporten van de commissie-Roethof vormden wel de basis voor het eerste beleidsplan van de rijksoverheid inzake criminaliteit: *Samenleving en criminaliteit* (1985). Naast het beleid inzake veelvoorkomende criminaliteit werd in die nota ook de strijd tegen de georganiseerde misdaad op de kaart gezet. Duidelijk een compromis tussen binnenlands bestuur en justitie (Cachet & Ringeling 2004). De nota vormde ook de basis voor de latere toekenning van zogenaamde Roethof-gelden aan gemeenten. Een instrument waarmee het Rijk de gemeenten wilde stimuleren om innovatief aan lokale veiligheid te werken door wat toen nog bestuurlijke preventie heette (Vlek 2005).

Facilitering van het lokale veiligheidsbeleid loopt als een rode draad door het rijksbeleid in de daaropvolgende jaren. Het Rijk laat mogelijkheden voor een meer beleidsmatige sturing van de politie verkennen (Adviescommissie 1987). Vervolgens verschijnt in 1993 de eerste Integrale Veiligheidsrapportage (IVR) en kort daarna de nota *Veiligheidsbeleid 1995-1998*. De idee van integraliteit in de Integrale Veiligheidsrapportage 1993 was een eerste poging om ook serieus aandacht te vragen voor fysieke veiligheid op lokaal niveau.

Mede op basis van de eerste Integrale Veiligheidsrapportage en de nota *Veiligheidsbeleid* wordt een aantal instrumenten ontwikkeld, zoals de Veiligheidseffect-

rapportage (VER) (Cachet e.a. 1995) en het Stappenplan Integrale Veiligheid (1994). Allemaal bedoeld om gemeenten te helpen bij het ontwikkelen van zelfstandig en liefst integraal veiligheidsbeleid, maar ook nog in hoge mate vrijblijvend (Cachet & Ringeling 2004). Pas onder het ministerschap van Bram Peper verandert het karakter van de landelijke sturing van het lokale veiligheidsbeleid van vooral stimulerend en faciliterend naar meer dwingend (Integraal Veiligheidsprogramma 1999; Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002). De reorganisatie van de politie, rond 1994, van 148 gemeentelijke korpsen en het korps Rijkspolitie, naar 25 regionale korpsen en het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD), brengt dwingende planning en sturing van veiligheid in een verdere stroomversnelling. Ook de prestatiesturing van de politie (Van Sluis e.a. 2006) leidt tot minder vrijblijvendheid.

Uit onderzoek (onder andere SGB0 2000) blijkt dat het lokale veiligheidsbeleid in brede zin maar moeizaam van de grond komt. In de grote gemeenten komt het beleid eerder van de grond dan in de kleinere. Dat heeft ongetwijfeld mede te maken met de ernst van de problemen, capaciteitstekorten bij de politie en de aanwezigheid van een gevoel van urgentie (Inspectie OOV 2008). Vaak blijft de politie – in de beleidsuitvoering maar ook in de beeldvorming – lange tijd een dominante rol spelen. In de uitvoering impliceert het dat de politie veel taken verricht omdat ze niet door anderen worden gedaan, niet omdat ze ‘typisch politiewerk’ zijn. Op den duur leidt het besef daarvan tot een meer systematisch debat over wat de politie moet bijdragen aan de lokale veiligheid en wat anderen moeten bijdragen: het kerntakendebat (Mein e.a. 2004; Van der Torre e.a. 2007).

Met wisselend succes slaagt de politie er vervolgens in anderen meer verantwoordelijkheid te laten nemen voor delen van het lokale veiligheidsbeleid (Van Bolhuis 2006; Inspectie OOV 2008). In de beeldvormende sfeer is het ook vaak de politie die initiatieven neemt om anderen – bestuur, Openbaar Ministerie (OM), maatschappelijke organisaties, burgers – meer bij het lokale veiligheidsbeleid te gaan betrekken. Soms gaat dat goed, zoals recent in Utrecht (Prins & Cachet 2009). Maar beleidsmatig initiatief van de kant van de politie wordt niet altijd op prijs gesteld. In Twente (Waaijbergen e.a. 2007; 2008) leidde een dergelijk initiatief tot een ernstige crisis in het regionaal college.

Al snel bleek dat – ook op het terrein van de lokale veiligheid – de vorming van beleid geen garantie bood voor feitelijke uitvoering. Na 2000 komt er, her en der, maar vooral in Rotterdam, meer aandacht voor uitvoering (Tops 2007). De laatste jaren is er ook sprake geweest van een sterke uitbreiding van burgemeestersbevoegdheden op het terrein van (sociale) veiligheid (Sackers 2010). De uitvoering van dergelijke bestuursrechtelijke bevoegdheden wordt vaak niet toevertrouwd aan de politie, maar aan andere typen handhavers en toezichthouders (Smeets 2008).

Lokaal veiligheidsbeleid wordt ook steeds meer gekenmerkt door ingewikkelde arrangementen waarin overheden op verschillende niveaus – lokaal, regionaal, nationaal – en niet-overheidspartners met elkaar samenwerken (Terpstra & Kouwenhoven 2004). Gemeenten worden geacht de regie over die netwerken te voeren en doen dat met wisselend succes (Terpstra 2002; SMVP/CCV 2010).

3 België

Ook in België heeft het lokale veiligheidsbeleid een duidelijk herkenbaar startpunt. Dat ligt enkele jaren later dan in Nederland, bij het 'Pinksterplan 1'. Dat akkoord van 5 juni 1990 was de eerste stap in de hervorming van de sterk gefragmenteerde politie, die in 1998 werd voortgezet met het zogenaamde Octopusakkoord. Deel van deze politiehervorming – ingegeven door ernstige crises als de bende van Nijvel, aanslagen van de Cellules Communistes Combattantes (CCC) en de Dutroux-affaire (Ponsaers 2008) – was een poging de zorg voor (lokale) veiligheid minder een exclusieve aangelegenheid van de politie (en daarachter justitie) te maken en daarmee ook minder een puur repressieve aangelegenheid. Ook in België kwam men tot de conclusie dat een te exclusief politieel-repressieve benadering onvoldoende werkte.

De verdere ontwikkeling van het veiligheidsbeleid kan in België evenmin los worden gezien van de drastische politiehervormingen rond de millenniumwisseling. De stapsgewijze (r)evolutie naar één geïntegreerde politie op twee niveaus (Ponsaers 2002; 2008; Fijnaut 2005; Cachet & Bruggeman 2008) was niet alleen bedoeld om een structurele integratie te bewerkstelligen van de bestaande drie politiediensten. Zeker zo belangrijk was het doel de politie te vermaatschappelijken – zie elders over de COP-filosofie – en beter af te stemmen op het werk van gerechtelijke autoriteiten en lokale besturen.

De sterk gedecentraliseerde structuur van de lokale politie – opgedeeld in maar liefst 196 politiezones – lijkt op het eerste gezicht gunstig voor het bewerkstelligen van afstemming tussen politiebeleid en gemeentelijk veiligheidsbeleid. In de praktijk is het echter lastiger dan gedacht, omdat in de meergemeentepolitiezones – die de vele kleinere gemeenten bedienen – zonale veiligheidsplannen vaak geen adequate tegenhanger op lokaal niveau hebben. Ook de ingewikkelde besturing van de politie in meergemeentezones, door middel van politieraad, politiecollege en zonale veiligheidsraad, maakt lokale afstemming er niet gemakkelijker op (Ponsaers 2002, 4-5).

De eerste stap in de ontwikkeling van een breder lokaal veiligheidsbeleid waren de (eenjarige) veiligheidscontracten, die de federale overheid sloot met die gemeenten die dat wensten (Willekens 2008, 290). Vooral toenmalig minister Louis Tobback zette zich daar sterk voor in. Doel van de contracten was het stimuleren van een breder lokaal veiligheidsbeleid – politie, justitie *en* preventie – waarvoor de federale overheid extra middelen beschikbaar stelde. Ondanks de inspanningen van de federale overheid was het enthousiasme van de gemeenten niet overweldigend. Rond de millenniumwisseling waren er 29 volledige contracten gesloten en 46 beperkte (preventie)contracten. (ibid., 290).

In volgende stappen werd de reikwijdte van de contracten eerst uitgebreid – met name door het toevoegen van vormen van grotestedenbeleid in 1997 (ibid., 290) – maar vervolgens in hoog tempo ontmanteld. Dat laatste gebeurde, na 2001, toen de politie verder werd hervormd tot één geïntegreerde politie op twee niveaus: federaal en lokaal. Het politiebeleid werd uit de contracten gehaald en het grotestedenbeleid werd verzelfstandigd. Voor een beleid dat integraal en geïntegreerd beoogde te zijn misschien niet de meest logische stap. Omdat alleen pre-

ventie onderdeel van het contract blijft, wordt integraliteit immers belemmerd (ibid., 292).

Na begin jaren negentig laat het Belgische lokale veiligheidsbeleid zich – zowel aan de politiekant als aan de meer preventieve kant – typeren als een cascade van plannen (Ponsaers 2005, 187; zie ook Ponsaers 2002). Daarbij ligt het initiatief duidelijk op federaal niveau. In 2000 verscheen, onder Paars I, het *Federaal Veiligheid- en Detentieplan* (FVP), dat een negental prioriteiten formuleerde. Het regeerakkoord van Paars II uit 2003 vormt vervolgens de basis voor de *Kadernota Integrale Veiligheid* (KIV), de opvolger van het *Federaal Veiligheid- en Detentieplan*, voor het eerst vastgesteld in maart 2004. In de Kadernota ‘worden de prioriteiten van het federaal integraal veiligheidsbeleid vastgelegd. Het politiebeleid is hier dus slechts een deel van het totale veiligheidsbeleid’ (Pauw & Henée 2006, 14).

De Kadernota geldt voor vier jaar en vormt het vertrekpunt voor het *Nationaal Veiligheidsplan*, dat op federaal niveau de inzet van de politie regelt, ook waar het de bijdrage van de politie aan het lokale veiligheidsbeleid betreft. In het verlengde van de Kadernota moet de gemeente een Lokaal Integraal Veiligheidsplan opstellen: ‘een overkoepelend veiligheidsbeleidsplan waarin veiligheid méér is dan alleen politie’ (ibid., 15). De belangrijkste verandering in de Belgische veiligheidszorg is dan ook dat ‘dat veiligheid niet meer het monopolie van politie en justitie is’ (D’hondt 2007, 4). Ten slotte wordt op het niveau van de politiezone een *Zonaal Veiligheidsplan* opgesteld, dat ‘naast de kerntaken van de lokale politie, ook de bijdrage van de lokale politie in het IV-beleid’ omvat (Pauw & Henée 2006, 15). Het zonale veiligheidsplan houdt rekening met de prioriteiten uit het nationaal (politieel) veiligheidsplan, maar moet, als het goed is, ook gebaseerd zijn op ‘overkoepelend beleid inzake veiligheid, idealiter een lokaal integraal veiligheidsplan’ (Kadernota, 5).

Kern van de veiligheidsplannen moet integraal en geïntegreerd beleid zijn. Integraal in de zin van breed, vele vormen van (on)veiligheid bestrijkend. Terwijl ‘(e)en geïntegreerde aanpak verwijst naar de noodzakelijke samenwerking van alle betrokken actoren om te komen tot een gezamenlijke probleemoplossing’ (Bruggeman 2008, 139; Pauw & Henée 2006, 26 ev). Het zonale veiligheidsplan wordt voorbereid door de korpschef en besproken door de zonale veiligheidsraad: burgemeester(s), procureur des Konings, korpschef van de lokale politie, bestuurlijk directeur coördinator van de federale politie en eventuele deskundigen. Voor zover bevoegdheden van de gemeenteraad aan de orde zijn, moet het worden voorgelegd aan de gemeenteraad respectievelijk politieraad (Pauw & Henée 2006, 38-39; zie voor de rollen van de verschillende gremia: Bruggeman & Cachet 2008).

In dit geheel aan plannen – we hebben het dan nog niet over de uitvoering – lijkt het gemeentelijk niveau verreweg het zwakste. Zowel in het *Federaal Veiligheid- en Detentieplan* als in de Kadernota nam het idee van lokaal integraal veiligheidsbeleid een belangrijke plaats in. Maar, concluderen De Pauw en Henée (2006, 18) met betrekking tot integrale veiligheid: ‘Tot op heden bleef een praktische gemeentelijke invulling echter bijna overal uit. (...) Tot op de dag van vandaag bestaat er, op enkele uitzonderingen na, dus geen lokaal beleidsplan inzake veiligheid dat zich richt naar (afstemming tussen) alle belangrijke velden binnen de veiligheidsketen ...’. Tot die uitzonderingen behoren grotere steden als Antwerpen,

Mechelen en Gent.² Maar ook daar blijkt het grote moeite te kosten echt integraal en geïntegreerd beleid van de grond te krijgen (Van den Broeck 2007).

Ook Bruggeman (2008, 144) is kritisch over het aandeel van de gemeenten. Het ontbreken of tekortschieten van lokale veiligheidsplannen vormt volgens hem een probleem omdat: 'op basis van een lokaal integraal veiligheidsbeleid, waarvan de gemeente de regie voert, het politionele beleid afgestemd (moet) worden op het bestuurlijke en ook het gerechtelijke veiligheidsbeleid. (...) Een overkoepelende, sturende, uitgeschreven veiligheidsvisie voor de verschillende domeinen, diensten en plannen is met andere woorden afwezig.'

Voor de periode 2007-2010 zijn wel de oorspronkelijke veiligheidscontracten omgezet in strategische veiligheids- en preventieplannen (ibid., 138). De contractpartners – 102 gemeenten – verplichten zich om op basis van een grondige veiligheidsdiagnostiek eigen strategisch veiligheidsbeleid te ontwikkelen (Willekens 2008, 292-293). Voor 487 andere gemeenten wordt dat dus niet gesubsidieerd (ibid., 294). Wel subsidieert de federale overheid overal op bescheiden schaal het nemen van techno-preventieve maatregelen door burgers.

In veel gemeenten zijn de extra middelen op basis van de veiligheidscontracten gebruikt om de personele capaciteit voor toezicht en handhaving – naast en in aanvulling op de reguliere politie – uit te bouwen. Het heeft geleid tot een 'kleurrijk "ensemble" van nieuwe veiligheidsberoepen' (Willekens 2008, 297; conform Smeets 2008). Over de bevoegdheden van de vele 'nieuwe uniformen' en de democratische controle op hun activiteiten bestaat veel onduidelijkheid. De wet op de gemeenschapswachten (15 mei 2007) moet daarover meer duidelijkheid verschaffen.

De opkomst van de 'nieuwe uniformen' hangt in België, net als in Nederland, ook samen met een toenemend beroep op bestuursrechtelijke in plaats van strafrechtelijke sancties bij de lokale handhaving van de (rechts) orde (Willekens 2008, 298; Devroe in: Cachet e.a. 2008; Sackers 2010). Ook de wens de politie zich meer op kerntaken te laten concentreren – nog een parallel met Nederland – speelt een rol.

Hoewel er nog veel te verbeteren valt (Bruggeman 2008, 144-145) is er ook aantoonbaar winst geboekt: 'Wat de integrale veiligheid betreft, zijn er in heel wat Belgische steden en gemeenten initiatieven genomen. Veiligheid is ook steeds meer een zaak geworden van netwerken en partnerships (...). Het monopolie van politie en justitie, als dat al bestond, wordt hoe langer hoe meer doorbroken' (ibid., 140). Op lokaal niveau is de laatste jaren ook winst geboekt op het terrein van beleidsondersteunende informatie. Belangrijk daarbij is het (vierde) nationaal politieel veiligheidsbeeld (het NPVB) (ibid., 141).

De burgemeester kan en moet in België steeds meer een sleutelrol spelen op het terrein van lokaal veiligheidsbeleid. Deels omdat veel bevoegdheden bij de burgemeester geconcentreerd zijn. De burgemeester is ook bij uitstek degene die zorgt voor afstemming tussen administratieve (i.c. bestuurlijke) en gerechtelijke taken

2 Niet in de laatste plaats dankzij onderzoek en advisering door de groep Sociale Veiligheidsanalyse (SVA) van de Universiteit Gent. Zie over Antwerpen: Marks & Van Sluis 2008; Ponsaers 2005; Bruggeman 2010.

van de politie (Ponsaers 2002). Formele bevoegdheden met betrekking tot openbare orde en veiligheid van Belgische burgemeesters verschillen niet wezenlijk van die van de Nederlandse (D'hondt 2007; Van Sluis e.a. 2003). De rol van de burgemeester is ook cruciaal 'ten gevolge van de institutionele versnippering van het lokale veiligheidsbeleid over verschillende organen (politiecollege, politieraad, zonale veiligheidsraad, preventieraad...)' (Pauw & Henée 2006, 24).

De burgemeester heeft stimulerende, faciliterende en coördinerende taken: '(d)ikwijls gaat het daarbij ook om samenwerking tussen partners waarover de gemeentelijke overheid geen zeggenschap heeft' (ibid.). De burgemeester moet de regie voeren, maar in België klinkt telkens twijfel door of burgemeesters dat wel aankunnen (Ponsaers 2002; Bruggeman 2010, 26; D'hondt 2007, 5).

Zorg is er, ten slotte, over het uitblijven van een nieuwe Kadernota Integrale Veiligheid voor de periode na 2008. De Federale Politieraad en de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) – de Vlaamse tegenhanger van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) – betreuren dat: 'Enkel zo kan een grotere coherentie gegarandeerd worden van het veiligheidsbeleid in België en kan dit vooral bijdragen tot een goede aansluiting van het politiebeleid met de andere actoren en partners' (VVSG 2009, 5). Wel is er een nieuw Nationaal Veiligheidsplan 2008-2011, dat niet meer louter een politieplan beoogt te zijn. Er is in het plan meer inbreng van justitie en bestuur (Bruggeman & Cachet 2008, 221).

4 Nederland en België vergeleken

Nederland is België niet en België is Nederland niet. In sommige opzichten – bijvoorbeeld de staatsstructuur – zijn de verschillen tussen beide landen groot. Des te opvallender dat er zoveel overeenkomsten zijn in de wijze waarop het lokale veiligheidsbeleid zich in beide landen heeft ontwikkeld.

De rol van de politie is in beide landen meer dan puur uitvoerend geweest. Lange tijd ligt ook het beleidsprimaat bij de politie: daar zijn informatie, kennis en vaardigheden aanwezig om (sociaal) veiligheidsbeleid te ontwikkelen. Bovendien is het, als anderen hun verantwoordelijkheid niet of in (te) beperkte mate nemen, vaak de politie die uiteindelijk voor de problemen opdraait (Inspectie 2008; Bruggeman 2008). Ook voor keuzen die onvermijdelijk gemaakt moeten worden.

In beide landen heeft het veel moeite en tijd gekost om lokaal veiligheidsbeleid als een min of meer zelfstandige discipline – naast het pure politiebeleid – van de grond te krijgen. Mede daardoor heeft de politie heel lang een centrale rol gespeeld. Dat veiligheidsproblemen steeds moeilijker tembaar bleken en de politie steeds meer overbelast raakte, heeft de druk opgevoerd om breder lokaal veiligheidsbeleid te voeren. Problemen van de politie – als overbelasting, gebrekkige effectiviteit, teruglopend maatschappelijk krediet – hebben uiteindelijk in beide landen geleid tot een herbezinning op wat wel en niet politieke kerntaken zouden moeten zijn. De uitkomsten van een dergelijke herbezinning houden ook in dat taken aan anderen overgedragen moeten worden als ze geacht worden geen politietaken te zijn. Gemakkelijk gaat dergelijke overdracht echter allerm minst. Toch is in beide landen sprake van een aanzienlijke verschuiving van strafrechtelijke

lijke handhaving naar bestuursrechtelijke. In Nederland is er een forse en zeker niet onomstreden opmars van het bestuurlijke sanctierecht en bijbehorende handhaving (Sackers 2010). In België is uitbreiding van de Gemeentelijke Administratieve Sancties (GAS) gebruikt om de grote druk op het Openbaar Ministerie te verminderen (Devroe 2008).

In beide landen is het vooral de nationale respectievelijk federale overheid die het initiatief neemt om lokale overheden te verleiden, te stimuleren, te faciliteren en later ook te dwingen om lokaal veiligheidsbeleid te ontwikkelen. Ook de instrumenten die worden ingezet door de nationale of federale overheden lijken sterk op elkaar: subsidies, kaderstellende beleidsplannen, wettelijke kaders, voorbeelden en hulpmiddelen.

Zowel in België als in Nederland draagt de terugtrekkende beweging van de politie bij aan de opkomst van 'nieuwe uniformen': toezicht en handhaving, anders dan door reguliere politie. Die ontwikkeling wordt nog versterkt doordat handhaving en sanctionering – ook in beide landen – minder een strafrechtelijke en meer een bestuursrechtelijke zaak worden. En, ten slotte, is het huidige lokale veiligheidsbeleid nog verre van integraal. De aandacht voor sociale veiligheid overheerst die voor fysieke veiligheid.

Natuurlijk zijn er ook verschillen. De politiehervorming in België kwam later, had door ernstige crises een grotere urgentie en was (uiteindelijk) ingrijpender dan in Nederland. Omdat sprake was van een tragere, latere, ontwikkeling van het lokale veiligheidsbeleid in België, was de ontwikkeling daar niet onafhankelijk van die in Nederland. Meer dan eens werden Nederlandse ontwikkelingen overgenomen (onder meer op het terrein van *community policing*, beleidsmatiger sturing en politieonderwijs). Ook de vroege opkomst van een sterke rechtse politieke beweging – hier loopt België voor op Nederland – heeft katalyserend gewerkt.

Ook na de politiehervormingen lijkt de politie in België dichter bij het lokale beleid te staan dan in Nederland. Enerzijds speelt een rol dat de financiering van de politie er meer een lokale zaak is. Anderzijds zijn ook de sterkere decentralisatie – 196 politiezones versus 25 regio's – en de consequent, ook wettelijk, doorgevoerde Community Policing Oriëntatie (COP-filosofie) van groot belang. De introductie van de COP-filosofie in België was vooral bedoeld om de tot dan toe sterk afstandelijke en vaak quasimilitair georganiseerde en aangestuurde politie meer op de omringende samenleving te oriënteren (Ponsaers 2008). In die zin vormen de vijf pijlers die de Belgische variant van *community oriented policing* kenmerken – externe oriëntatie, partnerschap, probleemoplossend vermogen, verantwoording en *empowerment* – een logische basis voor betrokkenheid van de gereorganiseerde politie bij lokaal integraal veiligheidsbeleid (De Kimpe 2006, 74-90).

Dat België veel aan Nederland heeft ontleend, zoals ook het idee van integrale veiligheid (D'Hondt 2007), zal zeker niet vreemd zijn aan die overeenkomsten. Maar het is, helaas, niet zo dat België daardoor heeft kunnen profiteren van de wet van de remmende voorsprong (Bruggeman 2010). Oorzaken voor het moeizaam van de grond komen van integraal veiligheidsbeleid in Nederland – zoals een onvoldoende systematische aanpak, problemen met horizontelere sturingsvormen, onvoldoende voorbereide burgemeesters en een onduidelijke positie van de ambtelijke veiligheidscoördinator – zouden 'zo kunnen worden overgedragen naar

België' (ibid., 26). Bovendien hebben Belgische gemeenten veel minder vaak een expliciet integraal veiligheidsbeleid dan Nederlandse gemeenten.

5 Conclusies

Formeel heeft de verantwoordelijkheid voor lokale veiligheid, in zowel België als Nederland, altijd bij het gemeentebestuur – in het bijzonder de burgemeester – gelegen. Feitelijk is het echter lang de politie geweest die de leiding nam bij het zorgen voor lokale veiligheid. Pas de afgelopen tien, vijftien jaar komt er geleidelijk lokaal veiligheidsbeleid tot stand, onder verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur. Maar, gemeenten hebben het in beide landen – nog steeds – moeilijk om echt richting te geven aan het lokale veiligheidsbeleid. De problemen waar gemeenten mee worstelen zijn in hoge mate identiek.

In de ontwikkeling van het lokale veiligheidsbeleid in beide landen zien we op twee manieren een kloof tussen formele verhoudingen en feitelijke ontwikkelingen. Veiligheidsproblemen spelen vooral op lokaal niveau en zijn dus ook primair de verantwoordelijkheid van gemeenten. Maar het zijn juist de nationale overheden die de laatste decennia het initiatief hebben genomen om tot lokaal veiligheidsbeleid te komen. In die zin is er een discrepantie tussen wat lokaal moet en wat nationaal gebeurt.

Op het lokale niveau wijken vervolgens de feitelijke verhoudingen – wie beslist, stuurt, initieert – sterk af van de formele. De politie trekt lange tijd de kar van de lokale veiligheid. Bestuur, Openbaar Ministerie en gemeente volgen, terwijl vele andere partijen niet eens meedoen. Pas de laatste jaren lijkt daar verandering in te komen. Gemeentelijke regie krijgt geleidelijk meer aandacht. Veiligheidsbeleid wordt meer en meer (uit)gevoerd door netwerken met vele partners, onder gemeentelijke regie.

Scherpe keuzen, prioriteiten, kunnen ook op het terrein van lokale veiligheid niet uitblijven. Beleid is belangrijker geworden en (de) politiek is onvermijdelijk een grotere rol gaan spelen als het om veiligheid gaat. Nationale overheden hebben de ontwikkeling van lokaal veiligheidsbeleid gestimuleerd, maar het tegelijkertijd ook ingekaderd en zo hun greep erop verstevigd (Cachet, Van Sluis e.a. 2009).

Ook op andere manieren is lokaal veiligheidsbeleid niet meer een opzichzelfstaand iets. Meer en meer is het lokale veiligheidsbeleid ingebed binnen niet-lokale arrangementen als (in Nederland) district en politieregio of (in België) de meergemeentepolitiezone. Raden en colleges, die niet tot de klassieke hoofdstructuur van het binnenlands bestuur behoren, zijn wel van groot belang voor het veiligheidsbeleid dat gemeenten kunnen voeren (Prins & Cachet 2009). En binnen de gemeente zelf zijn er steeds meer 'partners' die niet gemist kunnen worden om effectief veiligheidsbeleid te voeren.

De complexiteit – horizontaal en verticaal – stelt geheel eigen, nieuwe eisen aan de manier waarop veiligheidsbeleid gestuurd kan worden. Regie en leiderschap worden binnen het lokale veiligheidsbeleid snel belangrijker (SMVP + CCV 2010). Maar dat gaat, nog steeds, moeizaam: 'Door hun traditionele kijk op sturing ("verticaal") ervaren gemeenten hun mogelijkheden tot beïnvloeding van niet-gemeen-

telijke partners als onvoldoende. Integrale veiligheid vraagt echter om horizontale vormen van sturing' (Bruggeman 2010, 28).

Wellicht dat de ophanden zijnde wet voor gemeentelijke regie, die gemeenten in staat stelt medewerking van veiligheidspartners bij de uitvoering van lokaal veiligheidsbeleid af te dwingen, hier in Nederland een steentje aan kan bijdragen (Ministerie van BZK 2009). Dat wetsvoorstel combineert vormen van horizontale sturing – het ontwikkelen van een lokaal integraal veiligheidsplan op basis van grondige analyse van problemen en in nauwe samenspraak met vele partners – met uiteindelijk een meer dwingende rol van de gemeente. Het college van burgemeester en wethouders maakt bindende afspraken met veiligheidspartners over doelen en te behalen resultaten in een dergelijk plan. Waar dat niet lukt 'kan het college de voor een goede uitvoering van het veiligheidsplan noodzakelijke verplichtingen opleggen aan actoren' (Timmermans 2010, 14). Hoewel het college van burgemeester en wethouders geacht wordt er alles aan te doen om tot afspraken met partners te komen, krijgt het college uiteindelijk doorzettingsmacht jegens partners, voor zover dat noodzakelijk is om te komen tot 'een samenhangend lokaal integraal veiligheidsbeleid' (ibid.).

Al met al is er nog een lange weg te gaan voor het lokale veiligheidsbeleid echt tot volle wasdom zal zijn gekomen. In Nederland net zo goed als in België.

Literatuur

- Adviescommissie Beleidsplanning Politie (commissie-Peper) (1987) *Politiebeleid volgens plan?* Eindrapport. Den Haag: SDU.
- Bolhuis, V. van (2006) *Politie kerntaken: een onderzoek naar de overdracht van twee oneigenlijke taken: crisisopvang van verwarde personen en toepassing van het Politiekeurmerk Veilig Wonen* (masterscriptie). Rotterdam: EUR.
- Bruggeman, W. (2010) Hoe wordt de regierol op veiligheid opgepakt in België? (Congres-tekst). Dordrecht/Utrecht: SMVP/CCV.
- Bruggeman, W. & L. Cachet (2008) Naar één politie? Het politiebestedel in België. In: L. Cachet, A. van Sluis e.a., *Het betwiste politiebestedel*. Amsterdam: Reed Business.
- Bruggeman, W. (2008) Het nationaal veiligheidsplan (NVP) en de werking van de politie. In: K. van Cauwenberghe (red.), *De hervormingen bij politie en justitie in gespreide dag-orde I*. Mechelen: Kluwer.
- Cachet, A. & P. Ponsaers (2008) Security Policy Questions. In: A. Cachet e.a. (eds.), *Governance of Security in the Netherlands and Belgium*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Cachet, A. & A.B. Ringeling (2004) Integraal veiligheidsbeleid: goede bedoelingen en wat er van terecht kwam. In: E.R. Muller, *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, hoofdstuk 23.
- Cachet, A. & A. van Sluis (2003) Perspectieven op veiligheid. In: V. Bekkers & A. Ringeling (red.), *Vragen over beleid, perspectieven op waardering*. Utrecht: Lemma.
- Cachet, A. e.a. (1995) *Naar een haalbare veiligheidsbeleidrapportage*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken, Project Integraal Veiligheidsbeleid.
- Cachet, A., S. De Kimpe, P. Ponsaers & A. Ringeling (eds.) (2008) *Governance of Security in the Netherlands and Belgium*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Commissie Kleine Criminaliteit (commissie-Roethof) (1984) *Interimrapport*.

- Devroe, E. (2008) The Policy Approach of Nuisance Problems in Public Space. In: A. Cachet e.a. (eds.), *Governance of Security in the Netherlands and Belgium*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- D'hondt, J. (2007) *De burgemeester als regisseur van het lokaal veiligheidsbeleid* (bachelor eindwerkstuk Maatschappelijke Veiligheid). Leuven: KATHO.
- Fijnaut, C. (2004) De lusten van de eenvoud en de lasten van het meervoud: het Nederlandse politiebestedel in Belgische perspectief. *Tijdschrift voor de Politie*, 6(65), 14-22.
- Hart, A.C. 't (1994) *Openbaar Ministerie en rechtshandhaving*. Arnhem: Gouda Quint.
- Hoogenboom A.B. (2009) *Bringing the police back in*. Dordrecht: SMVP.
- Huberts, L.W.J.C. e.a. (2004) *Paradoxaal politiebestedel. Burgemeesters, Openbaar Ministerie en politiechefs over de sturing van de politie*. Apeldoorn: Politie en Wetenschap.
- Hupe, P.L. & E.H. Klijn (1997) *De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2008) Politie en lokaal integraal veiligheidsbeleid. *Inspectiebericht*, 4(4).
- Kimpe, S. De (2006) *Het woord is aan de korpschef*. Brugge: Vanden Broele.
- Kimpe, S. De & A. Cachet (2008) Police and local safety policy. In: A. Cachet e.a. (eds.), *Governance of Security in the Netherlands and Belgium*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 209-234.
- Marks, P. & A. van Sluis (2008) Developments in local public safety policy: a comparison between Antwerp and Rotterdam. In: A. Cachet e.a. (eds.), *Governance of Security in the Netherlands and Belgium*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 79-100.
- Mein, A., A. Schutte & A. van Sluis (2004) *De kern van de taak. Kerncompetenties van de politie als criterium voor de afbakening van kerntaken in de praktijk*. Politie en Wetenschap, nr. 15. Zeist: Kerckebosch.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (18-12-2009) *Gemeenten voeren regie over lokale veiligheid*. Nieuwsbericht. Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (1998) *Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002*. Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (1993) *Integrale veiligheidsrapportage (IVR)*. Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (1994) *Stappenplan integrale veiligheid. Een schets voor het bestuur*. Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken & Bureau Integraal Veiligheidsprogramma en Coördinatie Onderraden (1999) *Integraal Veiligheidsprogramma*. Zoetermeer.
- Ministerie van Justitie (1985) *Samenleving en Criminaliteit: een beleidsplan voor de komende jaren*. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie (2002) *Veiligheidsprogramma: Naar een veiliger samenleving*. Den Haag.
- Ministerie van Justitie (1985) *Beleidsplan Samenleving en Criminaliteit*. Den Haag.
- Mulleners, F. (2005) Lokaal veiligheidsbeleid onder druk? In: P. Ponsaers (red.), *Integraal veiligheidsbeleid 2005*. Mechelen: Kluwer.
- Nota Veiligheidsbeleid 1995-1998, Kamerstukken II 1994/95, 24 225, nrs. 1-2.*
- Pauw, K. de & A. Heene (2006) *Op weg naar lokale integrale veiligheid? Veiligheid als strategisch onderwerp binnen een lokaal beleid(-splan)*. Brussel: Politeia.
- Ponsaers, P. (2002) Een kwestie van evenwichten. De plaats van politieoverheden in het vernieuwde politiebestedel en de uittekening van het politiebestedel. In: G. Duhaut e.a. (red.), *Voor verder onderzoek?*, Brussel: Politeia, 32-51.
- Ponsaers, P. (red.) (2005) *Integraal Veiligheidsbeleid*. Mechelen: Kluwer.
- Ponsaers, P. (2008) Public Security Policies in Belgium In: A. Cachet e.a. (eds.), *Governance of Security in the Netherlands and Belgium*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

- Prins, R. & L. Cachet (2009) *The multi-level challenge in local governance of public safety. An exploratory study of contemporary local governance of public safety in the Dutch region of Utrecht*. NIG congres, Leiden, 12 november 2009.
- Reiner, R. (1985) *The Politics of the Police*. Sussex: Wheatsheaf Books.
- Reynaert, H. & K. Steyvers (2005) De politiehervorming en het lokaal bestuur: closing the gap between democracy and efficiency? In: P. Ponsaers (red.), *Integraal Veiligheidsbeleid*. Mechelen: Kluwer.
- Sackers, H.J.B. (2010) *Herder, hoeder, en handhaver: de burgemeester en het bestuurlijk sanctierecht*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- SGBO (2000) *Lokaal veiligheidsbeleid: De stand van zaken in 2000*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Sluis, A. van, L. Cachet, L. de Jong, C. Nieuwenhuizen & A. Ringeling (2006) *Cijfers en stakeholders. Prestatiesturing en de gevolgen voor de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke relatie van de politie*. Den Haag: Elsevier/Apeldoorn: Politie en Wetenschap.
- Smeets, S. (2008) New uniforms of local governance of security in Belgium. In: A. Cachet e.a., *Governance of Security in the Netherlands and Belgium*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, 177-196.
- SMVP & CCV (2010) *Regie op veiligheid effectief?* Dordrecht/Utrecht: SMVP/CCV.
- Terpstra, J. (2002) *Sturing van politie en politiewerk. Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl*. Enschede/Apeldoorn: IPIT/Politie en Wetenschap.
- Terpstra, J.B. & R. Kouwenhoven (2004) *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Zeist: Kerckebosch.
- Timmermans, R. (2010) Gemeentelijke regie op lokale integrale veiligheid. In: SMVP & CCV, *Regie op veiligheid effectief?* Dordrecht/Utrecht: SMVP/CCV.
- Tops, P. (2007) *Regimeverandering in Rotterdam. Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond*. Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Atlas.
- Torre, E. van der, J. Kupperts, H. Ferwerda & V. van Bolhuis (2007) *De kerntakendiscussie: verloop, opbrengsten en barrières*. Apeldoorn: Politie en Wetenschap.
- Van den Broeck, T. & T. Verduyn (2007) *Het leven zoals het was: stadhuis. Integraal veiligheidsbeleid in Antwerpen voor het Stadsplan Veilig*. Cahiers integrale veiligheid, no. 1. Brussel: Politeia.
- Vlek, G.C.K. (2005) Met vallen en opstaan. Integraal veiligheidsbeleid in Nederland: een tussenbalans. In: P. Ponsaers (red.), *Integraal veiligheidsbeleid 2005*. Mechelen: Kluwer.
- VVGs (2009) *Nota Evaluatie 10 jaar Politiehervorming*. Hoorzitting Kamercommissie Binnenlandse Zaken 28 oktober 2009.
- Waaijenberg, M., F. Jansen, P. Zwart & R. Schouten (2007) Balans in Twentse veiligheidsketen. *Het Tijdschrift voor de politie*, 7/8, 4-9.
- Waaijenberg, M., B. Koelewijn, K. Loohuis, H. van Overbeeke & M. Rietman (2008) Balans in Twentse veiligheidsketen II. *Het Tijdschrift voor de politie*, 5, 16-22.